

わが国の教育行政制度・教育政策の政治イデオロギ 一的改革に関する若干の考察（上）

著者	外川 伸一
雑誌名	研究年報社会科学研究
巻	34
ページ	1-23
発行年	2014-02-15
URL	http://id.nii.ac.jp/1188/00002913/

わが国の教育行政制度・教育政策の政治 イデオロギー的改革に関する若干の考察（上）

外 川 伸 一

1 はじめに

1970年代後半、資本主義諸国においては、最低限の生活保障を国家の責務と認識した上での具体的政策の実施、それらの政策の原資を調達するための急激な累進課税を組み込んだ所得再分配、さらには市場経済が有する不可避の変動の緩和を目的とし積極的に市場介入を行うケインズ型景気安定化政策、これらをその主たる内容とする「福祉国家的統治形態⁽¹⁾」が脆くも崩壊し、欧米では1980年代以降、わが国でも多少のタイムラグを伴って遅くとも1990年代以降、「新自由主義的統治形態」への移行を余儀なくされた（中嶋⁽²⁾ 2013）。これによって国家の信頼は凋落し「国家の退却」が叫ばれるとともに、排他性と競争による格差の拡大をその本質とする市場による解決方法の復権を見た。これに伴って市場原理を最高の地位に掲げた上で、競争と成果主義を前面に押し出した新公共経営（New Public Management）型政策・制度が世界を席卷することとなり、また、それまでは唯一の問題解決能力を有していた国家とは対照的に、極めて脆弱で国家の部分的補完にとどまっていたNPO、ボランティア等の社会的諸主体と国家政府との共治（Governance）が叫ばれることとなった⁽³⁾。

それだけではない。福祉国家的統治形態において徹底的に規制されていた市場は、その緩和によって解き放たれ国家という境界を乗り越えて地球規模に拡大し、グローバルイズされた形での競争状態を拡散・増幅

させている。一例ではあるが、わが国の政界・財界が道州制の導入を声高に叫ぶのも、「究極の地方分権」などといった自治的観点からではなく、こうした文脈からである。グローバル競争に勝利し、経済的富を手中に収め、今一度この国を浮揚させたい、こうしたことが「唯一絶対」の目的であることに間違いはない。⁽⁴⁾

本稿が取り上げようとしている新自由主義的教育改革も同じ文脈から登場していることを想起されたい。こうしたグローバル競争で勝利を収めるために最も大切なことは、グローバルな環境のなかで、わが国の勝利のために活躍できる人材を一人でも多く育成・輩出しなければならないからである。ただ、すかさず付け加えておかなければならないことがある。新自由主義的統治形態における統治者は、他国とのグローバル競争に直面しているからこそ、他国とは異なる自己のアイデンティティーを「過剰」なまでに、また時には極めて「不適切」な形で前面に押し出したいという衝動にかられることになる。すなわち、新自由主義的イデオロギーは、強烈なまでの新保守主義的イデオロギーと強固な形で結びつく傾向を伴うのである。そのことによって、断行される教育改革の内容はより一層先鋭化してくることになる。加えてわが国では、中央においても地方においても、統治者が持つ固有の思想がこうした現象に拍車をかけていることから、問題はさらに深刻さを増すことになるのである。

本稿では、今述べた状況を念頭に置き、上下二回にわたり、現在導入が進められつつある中央・地方における教育行政制度・教育政策の政治イデオロギー的改革を概観しながら、わが国の教育行政制度・教育政策のあるべき方向性について若干の考察を試みることにしたい。

2 第二次安倍政権における教育行政制度・教育政策改革

民主党政権時代の2012年10月、安倍晋三自民党総裁は、その直属の機関として党内に「教育再生実行本部」を設置した。この教育再生実行本

部は、「基本政策」、「いじめ問題対策」、「教科書検定・採択改革」、「大学教育の強化」、「教育委員会制度」の5つの分科会に分かれ、ほぼ1か月後の11月21日に「中間取りまとめ」を公表した。その後、12月の総選挙で民主党から政権を奪還した安倍自民党は、第二次安倍政権を発足させ、2013年1月15日に、首相を議長とし内閣官房長官、文部科学大臣（教育再生担当大臣を兼務）、有識者で構成される「教育再生実行会議」の設置を閣議決定し直ちにスタートさせた（事務局は内閣官房に設置した）。この会議は、2013年2月26日の「第一次提言」（「いじめ問題等への対応について」）を皮切りに、10月31日までのわずか8か月の間に、新自由主義・新保守主義の思想を鮮明に打ち出した提言を四次にわたって公にしてきた。

たとえば、いじめ問題に関する「第一次提言」で真っ先に提言されているのは、この問題の「本質的な問題解決」として、「道徳を新たな枠組みによって教科化し、人間性に深く迫る教育を行う」ことの必要性である。これを受けて、2013年3月、文部科学省（以下、「文科省」という。）に「道徳教育の充実に関する懇談会」が設置され、同年12月26日には「今後の道徳教育の改善・充実方策について—新しい時代を、人としてより良く生きる力を育てるために—」と題する「報告書」がまとめられた。この「報告書」には道徳教育の重要性とその教科化の必要性、教科化にあたっての具体的内容、指導方法、評価等が詳細に述べられている。

よく言われるように教育の目的は、1つには未だ形成途上にある児童・生徒の精神作用に直接働きかけ、子どもたちの人格の完成を図ることにある。こうした営為はその子どもの価値観やアイデンティティーの確立、さらには思想・良心の形成などに直接関係してくることから、特定の個人や政党の政治イデオロギーを押しつけるものであってはならず、この点に関して政治は極力謙抑的でなければならない。また2つには、1つ目の目的を前提として、未だ形成途上にある児童・生徒の精神作用に直接働きかけ、国家・社会の形成者としての育成を図ることにある⁽⁵⁾。しかし、この2つ目の目的は、個人の多様な人格や基本的人権、さらには批

判能力を一切否定した形での「国民統合」の形成や、グローバル競争で優位な立場に立つための知識・技術を体現した「人的資本」の育成といった側面を過度に強調することに陥りがちである。道徳教育の教科化は、本来、多様であるはずの個々人の価値観を特定の価値観の「鋳型」に流し込むことにより、本人の意志に反して画一化することにつながるものである。なぜ、道徳という個人の内面に関わる事項を教科化し、数値ではないにしても善し悪しを前提とする評価を行う必要があるのだろうか。⁽⁶⁾
⁽⁷⁾か。安倍首相個人の保守主義的イデオロギーや日本経団連に代表されるわが国経済界の新自由主義的イデオロギーと合わせ考えると、このことは頗る問題である。

また、2013年11月15日に、文科省は「教科書改革実行プラン」を発表し、同月22日に設置された「教科用図書検定調査審議会」に対して、この「プラン」に基づく「教科用図書検定基準等の改正」等についての審議要請がなされ、十分な審議を経ずして同審議会は要請から一月にも満たない翌月20日に「教科書検定の改善について」と題する「審議のまとめ」を公表した。しかし、これについても安倍政権の党派的な保守主義イデオロギーが色濃く反映されており、極めて問題である。

「教科用図書検定調査審議会」は、まず、検定基準の社会科（高等学校にあっては地理歴史科及び公民科）固有の条件について、以下のような改善が適当だとした。

- ①未確定な時事的事象について記述する場合に、特定の事柄を強調し過ぎていないことを明確化する。
- ②近現代の歴史的事象のうち、通説的な見解がない数字などの事項について記述する場合には、通説的な見解がないことが明示されるとともに、児童・生徒が誤解しないようにすることを定める。
- ③閣議決定その他の方法により示された政府の統一的な見解や最高裁判所の判例がある場合には、それらに基づいて記述がされていることを定める。

また、教科書の審査要綱については、改正教育基本法の目標等に照らして重大な欠陥がある場合を、検定不合格要件として明記するとしている。

これには、日頃から安倍首相が唱えている「自虐史観」からの脱却や愛国心の育成が反映されていることは間違いない。特に、「通説的な見解がない数字などの事項」といった表現には専門家でなくても違和感があることに気づく。これは、南京事件の犠牲者数という「特定」の事項を「一般化」して表現しているからである。教書書検定には、いわゆる「近隣諸国条項」がある。先の大戦における旧日本軍の侵略に関する記述をめぐる中国と韓国の批判を受け1982年に追加され、近隣アジア諸国に係る近現代史を記述する場合には、「国際理解と国際協調の見地から必要な配慮」を求めるという条項がそれである。こうした他国との関係で実に「微妙」な問題に、何の根拠もなく文科省自ら一方的に中国や韓国を刺激する方針を打ち出す筈などない。やはり、一省庁の立場ではこうした点に関し「自制」が働くことは当然だからである。そこには、明らかに、安部首相個人、そして安倍政権の政治イデオロギー的意図が透けて見えるのである。

『朝日新聞』社説（2013年12月30日）によると、このことについて、文科省自らも「何をもって通説とするかは非常に難しい問題」と認めざるを得なかったようである。委員からは「通説の有無や史実の評価が定まっているか否かを誰が判断するのか」といった懸念も表明されたという。実際に、学問上の争いについては、「通説」がそれほど明確でない場合も多く、そうした場合には様々な厄介な問題が浮かび上がってくる。手取り早く言ってしまうと、旧日本軍の侵略に関して、政府は特定の見解を「政府見解」に仕立て上げようとしている節がある。争点となっている諸問題について、閣議決定を行った上でその決定を「統一見解」に仕立て上げるといった姑息な手段が行使されれば、こうした手段により言論の自由や学問の健全なる発展を封殺することなどいとも簡単にできて

しまうことを認識すべきである。

また、文科省は既に2016年度の学習指導要領⁽⁸⁾を全面改訂する方針を固めている。周知のように現在の高等学校の地理歴史科の必修科目は世界史と決められている。これについては、2006年に大学受験で世界史を受験科目として選択する生徒が相対的に少ないという実態を踏まえ、多くの高校において、受験対策の一環として必修である世界史を教えることをせず、その時間を日本史などの授業に充当していたという「世界史未履修問題」が発覚したことは記憶に新しい。1973年度以降、日本史は、中学校の社会科で教えられているという理由などで高等学校では選択科目となっている訳だが、安倍政権や自民党は、「グローバル社会を見据え、日本のアイデンティティーを学ばせる必要がある」などとしている（『朝日新聞』2014年1月8日）ことに加え、一部の識者の間でも、従来から「自国の歴史や伝統、文化を正しく理解することが必要」とその必修化を唱える声が根強いといわれている（『山梨日日新聞』2013年12月29日）ことから、文科省では、学習指導要領の改訂にあたっては、日本史の必修化についても前向きに検討することとしている。

加えて、2013年6月に自民党プロジェクトチームは、納税や社会保障制度、社会のルールや規範意識など、「社会生活に必要な知識」や国民の「果たすべき役割」について学ぶことを目的とした「公共」なる必修科目の高等学校への導入も提言している（『朝日新聞』2014年1月8日⁽⁹⁾）。おそらく先述の小中学校での「道徳」の教科化の延長線上にあるものなのだろう。だとすれば、これについても、文科省主導というより、安倍首相個人、あるいは安倍政権の意図を汲んで自民党が主導したものである。

かねてから行政学者の新藤宗幸は、戦後教育行政制度において「文科省初等中等教育局—都道府県教育委員会—市町村教育委員会に至る行政系列を透徹した」、「教育における『民衆統制』を一種の『隠れ蓑』として『精神的権威』に服従する集権的かつ権威主義的な指導・助言体制」⁽¹⁰⁾が構築されてきたことを厳しく論難しているが（新藤 2005a: 49-51）、教

育行政組織の頂点に君臨する文科省でさえ、教育という一分野を分担する一介の行政組織に過ぎず、全体として行政権を行使する、時の政権や官邸の強固な政治イデオロギーには（抵抗を示そうという意志もみられないが）所詮は抵抗できないのである。これについては、極めて重要な問題であるため後述する。

教育再生実行会議の「第三次提言」（2013年5月28日）、「第四次提言」（2013年10月31日）は、以上の新保守主義的イデオロギーというより、まさに新自由主義的イデオロギーの政界・財界における一部の経済的強者による押しつけという観点からの問題を内包している。「これからの大学教育等の在り方について」と題する「第三次提言」は、主として大学教育を念頭に置くものであり、未完成な人格を持つ児童・生徒を対象としたものではないように思えるが、そうではなく初等中等教育段階にもかなりの程度、言及している。これらの言及と「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」と題する「第四次提言」、さらには2016年度（2020年度完全実施）に予定されている学習指導要領の改訂において、現在、小学校5、6年生で必修となっている英語活動を正式な教科に格上げた上で、場合によっては3、4年生に前倒して時間数も増やし実施するという改革案などを合わせ考えると、「第三次提言」も人格未完成で価値観形成途上にある児童・生徒の精神作用に直接向けられる教育への政治イデオロギー的介入という側面を色濃く有している。

「第三次提言」では、冒頭でも述べたが、福祉国家的統治形態の終焉を受け台頭した新自由主義的統治形態に基づき、大学における教育内容や教育環境等のグローバル化を徹底的に進め、それに対応して世界に伍して競える大学の構築をその冒頭に掲げている。今後10年間で世界大学⁽¹¹⁾ランキングトップ100に10校以上をランクインさせるなど、いくつかの数値目標も忘れてはいない。意欲のある全ての学生を留学させ日本人留学生を12万人に倍増し、外国人留学生を30万人まで増やすといった目標

もその一つである。これには、この国の浮揚で直接的な恩恵を最も享受する経済界との連携も当然に不可欠であることを決して忘れてはいない。こうした目標の実現のために、初等中等教育段階からグローバル化に対応した教育の充実が提言され、先述した小学校段階からの「系統的」な英語教育に取り組むように具体的な提言がなされることになる。

それだけではない。先にグローバル競争をそのキーワードとする新自由主義的統治形態では、自国のアイデンティティー喪失という「危機」を回避するために、それは必然的に新保守主義的イデオロギーと強固に結びつくと述べたが、「第三次提言」もそのことを忘却することは無かった。いわく、「日本文化を世界に発信するという意識をもってグローバル化に対応するため、初等中等教育及び高等教育を通じて、国語教育や我が国の伝統・文化についての理解を深める取組を充実する」というのである。児童・生徒に与えられている時間には限りがあるにも拘わらず、理数科教育も英語教育も社会科も国語も、さらには道徳も充実させるという。この取り組みによって児童・生徒の選別が進むことは明らかである。⁽¹²⁾

「第四次提言」は、グローバル経済における競争に打ち勝つことができる人材育成のために、基礎学力・基礎能力の充実を唱える。その基礎能力とは、生徒が「主体的に取り組む、生涯にわたって学ぶ基礎となる力、社会の一員として参画し貢献する規範意識等の基礎能力」なのである。国はその基礎能力を把握・検証するために、具体的な学習成果や教育活動が身についているか否かを「達成度テスト（基礎レベル）」という形で確認する。さらには、大学教育を受けるために必要な能力の判定試験である「達成度テスト（発展レベル）」を導入し、大学入学選抜も、この「達成度テスト（発展レベル）」を基礎としながら、それに加え、受験生の意欲・適性（つまり、潜在能力）、活動歴を多面的に評価・判定するものへと転換していくことを提言している（現行大学入試センター試験の全面改訂である）。

この「第四次提言」で国が積極的に支援するのは、次のような人材を育成する大学での取り組みである。すなわち、

- ・新たな価値を生み出し、世界に発信する力を備えたグローバル人材
- ・幅広い教養を身に付けた知識基盤社会を担う人材
- ・我が国の強みや成長につながるイノベーション創出を担う人材
- ・様々な分野における専門人材
- ・地域社会の発展を担う人材
- ・知識・技術の向上に向けて学び直す社会人

などである。これを見て理解できるように、また、「第三次提言」、「第四次提言」の全体を詳細に検討していくと分かるように、教育再生実行会議—もちろん、この会議の提言は教育再生実行本部「中間取りまとめ」に依拠している訳である—が、念頭に置いているのは、「格差の固定化」や「格差の拡大」の基本的要素となる教育、そして、それに関する教育行政における「能力別対応」なのである。そして、この場合の「能力」評価の「基準」は、基本的人権の基本として全ての人がとの生活保障を国家の責務と捉え各種施策を推進した福祉国家的統治形態におけるそれとは大きく異なり、市場原理主義に基づく優勝劣敗の競争をグローバルに展開させこの競争の勝者としての潜在力を有する者（いわば「教育強者」）と、そこまでの潜在力を持たない者（いわば「教育弱者」）を「選別」・「序列化」し、効果的・効率的に教育行政を展開する「基準」なのである。合わせて、その過程で、愛国心を持ち国家に忠誠を誓い、国家の唱導する価値基準（新保守主義的イデオロギーの保有）に何ら異議を差し挟まない「無意識的受容性」を巧妙に植え付けることも平行して行われるのである。

さて、2013年4月15日に公表された「教育委員会等の在り方について」と題する「第二次提言」は、実は以上のことと底流で密接に結びついている。大阪府・大阪市の「教育行政基本条例」、「府立学校条例」（「市学校活性化条例」）、「職員基本条例」等の制定、通学区域の拡大と学校間競

争の促進、中高一貫教育の拡大、さらには全国学力テスト（全国学力・学習状況調査）の結果公表を巡る大阪府・大阪市、佐賀県武雄市、静岡県、その他多くの自治体における首長と教育委員会との対立など⁽¹³⁾、いわゆる「首長の暴走」と呼ばれる「事件」は、自治体の教育（行政）現場において、新自由主義的統治形態が具体的な形で顕現したものである。そして、大阪市の「国歌起立斉唱条例」制定に基づく教職員に対する「取締り」や「制裁」、また、東京都における同様の措置による思想・良心の自由の侵害など、新自由主義的イデオロギーは、ここでも新保守主義のイデオロギーと強固に結びついている。それでは、この「第二次提言」の骨子はどのようなものなのであろうか。

まず、公選で選ばれた自治体の首長が、教育行政の責任者である教育長を、議会の同意を得た上で任命（かつ罷免）し、自治体における教育行政はこの教育長がその指揮監督下にある事務局の補助を受けながら「執行」する。また、「新教育委員会」は、地域の教育のあるべき姿や基本方針等を審議しその方向性を示すとともに、その方向性に基づいて執行される教育長の教育行政の執行状況をチェックすることをその任務とするというものである。これにより、教育長の任命権者は、現在の実態と合致することになり、「新教育委員会」は、執行機関としての行政委員会という性格が奪われることになる。この提言は、改革のイメージ図も含めわずか6頁に過ぎず、その詳細な制度設計については文科省に置かれている中央教育審議会（以下、「中教審」という。）での審議に付託された。

2012年4月25日に下村文科大臣から諮問を受けた中教審では、教育制度分科会を中心に審議を続け、2013年12月13日に同大臣に「今後の地方教育行政の在り方について」の答申を行っている。その内容は、基本的に自民党の教育再生実行本部の「中間取りまとめ」や教育再生実行委員会の「第二次提言」の内容に沿うものであった。先に述べた骨子にさらに付け加えると、教育長が具体的な教育行政を執行する際の基準となる

教育に関する大綱の方針は、首長が定める。その際には首長の附属機関として設置する教育委員会の議を経る。教育行政の執行機関はあくまでも首長であるが、その具体的な執行は補助機関である教育長に委任され、教育長は事務執行の責任者として位置付けられる。教育長の事務執行権限は法律に定められ、首長は教育長の具体的な事務執行に対して日常的な指示を行うことはできない。ただし、教育長の事務執行が著しく適正を欠く場合や緊急の必要がある場合にはそれを法律に規定した上で、教育委員会の意見を聞くとともに、指示の内容・理由を公表し教育長への指示を行う。首長の諮問機関となった教育委員会は、首長が定める教育に関する大綱の方針を審議するとともに、住民目線による第三者的立場から教育長の事務執行をチェックするが、必要に応じて資料提出・説明を求めることができ、事務執行が大綱の方針に反する場合などには首長・教育長に必要な勧告ができる。

実は、こうした内容は、これを議論した中教審の教育制度分科会の会長である小川正人東京大学名誉教授（放送大学教授）の意見を骨格として⁽¹⁴⁾いることが窺える。もっとも、小川は、「素人」で非常勤の教育委員会の実態に合わせて、かなり以前から教育委員会の役割を地域教育課題の設定や大綱の方針の設定、教育長・事務局の仕事の監督・評価等に限定した上で、具体的な政策立案、政策執行、管理などの専門的事項は教育長―事務局に委ね、「素人」教育委員会と「専門家」教育長―事務局との役割分担を明確化することを提案していた。しかし、その際には、教育委員会の「独立性」や「自立性」をこれまで以上に保障することを前提としていたのであり、今回の「答申」のように首長の諮問機関としての教育委員会という位置づけは考えていなかった筈である。それは、⁽¹⁵⁾小川が、行政学者による教育委員会廃止論や任意設置論に⁽¹⁶⁾抗する趣旨で、「利害関係の調整と駆け引きから一步距離をおいて、教育の『公論』を正面から闘わず教育ルートが存在する方が、自治体政府内の政策をめぐる競合を生み出し、より自由でダイナミックな教育行政が可能となる」

と述べていたことから明らかなである。⁽¹⁷⁾

それはともかく、この案は教育委員会を教育行政の執行機関から外しそれを首長部局に移しながらも、具体的な執行とその責任を部下である教育長に委任し教育・教育行政に首長の政治イデオロギーが入り込まないように設計されたものであるが、その設計にはいくつかの大きな欠陥がある。そのうち最も重大な欠陥は、首長が教育に関する大綱的方针を定めるとした点である。おそらく、この大綱的方针は教育に関する「外的事項」ととどめおき、他の行政領域との関連性を重視し公選の首長が自治体行政を「総合的」に執行できるようにとの配慮に基づくものであろう。しかし、実際にこの方针に定められる内容が「外的事項」に限られないであろうことは、大阪府・大阪市の事例を考えるだけで容易に想像できよう。もっとも、この方针の策定にあたっては、首長の諮問機関である教育委員会の議を経ることになっている。しかし、「答申」がわざわざ注意書きで示しているように、この「議を『経る』』とは、「従う義務まではないが、強い拘束性があるものと解されている」ようである。首長は様々な手段によって自らの政治イデオロギーをこの方针に注入することは十分に可能である。しかも、「新教育委員会」は教育行政の執行機関ではなく、単なる首長の諮問機関に過ぎないのであるから、こうしたことは今まで以上に行いやすくなる。

制度設計における次なる欠陥は、実質的に教育行政を担うことになる教育長管轄下の事務局が民法でいう「双方代理」と類似の立場に立たされているという点である。首長の大綱的方针の案は、教育長がそのトップである事務局（本稿では仮に「教育部」としておく。）が、首長の「意図」を十分に汲んで作成することになるであろう。この「教育部」は、ある程度首長から独立し具体的な教育政策の執行の責任者である教育長を「部局長」とするが、組織機構的には（法令上は）首長の補助機関という位置付けになるであろう。要するに、組織機構的観点からは、首長—教育長—「教育部」という「タテの系列」は厳然として存在するのであ

る。その「教育部」は、首長の大綱的方針の案を作成するときには形式的にも実質的にも首長直属の補助機関となり、決定された方針に基づき具体的な教育政策を執行していく際には、形式的にはともかく、実質的にその執行が委任される教育長の補助機関となる。換言すると、教育長の教育政策の具体的執行を「縛る」大綱的方針の案を作成する際には、—教育長はその方針に「縛られる」のであるから、—「教育部」は（そうしたことは一般的にあり得ないが）教育長の指揮命令を受けずに、首長の指揮監督の下に大綱的方針の案を作成するといった役割を果たすことが期待される。そして、諮問機関としての教育委員会の議を経て、首長によって決定された教育に関する大綱的方針は、決定した段階で教育長に示され、「教育部」は、今度は首長ではなく教育長の指揮監督を受けながら、この方針の「縛り」の下に具体的な教育政策を展開していくことになる。つまり、「教育部」は、首長の指揮監督の下に教育長の執行を「縛る」大綱的方針案を作成し、同時に、案がとれたら、自らが案を出した大綱的方針に「縛られ」教育長の指揮監督の下に具体的教育行政を行っていくということになる。簡単にいうと、「教育部」は、その利害が衝突する可能性が極めて高い首長と教育長の双方の委任を受ける組織機構となっているのである。実際には、教育に関する大綱的方針案は、稟議の過程で「教育部」を直接指揮監督する教育長の決裁を経て、最終的に首長の決裁を得るのであり、こうした稟議の過程において首長と教育長は繋がり⁽¹⁸⁾ていると見るのが常識であろう。そうだとすると、教育長の役割は、実は、首長の政治イデオロギーを教育行政において具体化していくことに尽きるという見方もできるのである。そうであるにも拘わらず、「新教育委員会」は教育長による教育行政の執行に関し、何をチェックすればよいというのであろうか。ここで、一つ想定されるのは、大綱的方針に「縛られ」ながらも、教育長は文科省が定めた教育に関する「内的事項」に従っているか否かを見ていくということである。しかし、それでは、結局、今までと同じ中央集権＝「タテの系列」は温存されたま

まではないか。責任の所在を明確化した上で、特定の個人や特定の政権・政党のイデオロギーが教育に影響を及ぼさないように考えられた改革案は、実は何も解決しないことになってしまっているのである。

いずれにしても、安倍政権は、教育及び教育行政に自らの政治イデオロギーを注入すべく画策していることを指摘してきた。教育及び教育行政に特定の個人、特定の党派、あるいは時の政権の政治イデオロギーが色濃く反映されることがあってはならない。そこで、こうしたことを防止・緩和するための提案もいくつかなされてきた。次節では、まず、国家による教育及び教育行政への介入を防ぐために中央の教育行政機構を行政委員会方式に改革すべきとする案を、新藤宗幸に依拠しながら具体的に見ていくことにしたい。

3 中央教育行政組織の行政委員会化

教育行政学者の教育委員会活性化論は、教育・教育行政における民衆統制、教育・教育行政における分権化、教育・教育行政の自主性尊重（一般行政からの独立）を念頭に置き、これらの基本原則に教育・教育行政の政治的中立性、専門性、さらには安定性、継続性などを絡めて行政委員会としての教育委員会制度を擁護する。中には、堀和郎（2011）、村上祐介（2011；2012）のように教育委員会の必置規制の撤廃に賛同する論者や必ずしも教育委員会制度に固執しない論者もいるが、現在の教育委員会制度に全く問題がないとする論者はいないといって良い。ただ、地方自治体における教育行政制度が持ついくつかの問題のうち、特に教育・教育行政への政治イデオロギー的介入の問題を中央教育行政組織のレベルで問題とする論者はほとんどいない。⁽²⁰⁾

しかし、敗戦による戦後改革の中で、教育行政組織の変革については、「戦前期教育行政のみならず宗教・文化政策においても天皇制国家をささえた文部省を直視するならば」それは「当然の認識」であった（新藤

2013: 97)。しかし、結果的には、数々の構想にも拘わらず、新しい中央教育行政組織の創設は現実化されることなく、教育行政の変革は内務省とは異なり解体されることなく残った文部省の存置を前提として行われることに決まった。GHQ（連合国総司令部）—CIE（民間情報教育部）は、他の行政領域と同様に教育行政においても、一貫して中央集権的・官僚主義的政治行政体制を排除し、民主化を進めようとしたことを考えると、文部省が存置されたことには、疑問を抱かざるを得ない。

しかし、その後の過程で、時の政権の政治イデオロギーが教育・教育行政に好ましからざる影響を与えてきており、現在の第二次安倍政権ではこれまでになく詳細かつ広範囲にわたる根本的介入が実施に移されようとしていることに思いを致すとき、中央レベルにおける教育行政組織について、もう一度抜本的に考え直す必要があるのではないか。これについて、新藤（2013）は、概ね次のような構想を提案している。⁽²¹⁾

知的にも身体的にも成長途上にある子どもたちを対象とした基礎教育（新藤は義務教育という用語を用いていない）において、ローカル・ナショナル・グローバルの関係性をバランスよく教え、相互の重要性を理解できる基礎学力と感性を涵養することを基軸とし地域社会はもとより国全体、さらに国際的視野を持った人材の育成を実現するためには、戦後教育改革が理念とした教育・教育行政の民衆統制は、地域分権型システムを基礎として初めて成立する。したがって、教育行政制度は、基礎自治体を第一義的な責任主体として創設した上で、全国的な制度との調和を図ることが重要である。そこで、新藤は、国が定める「教える内容」については、教科の種類、最低時間数、教科内容の骨子を定めることに限定すべきとした。これがいわばナショナル・ミニマムとなる。したがって、これ以外の事項は国が単に「標準」を示すだけにとどめ、その具体的内容については、自治体の民衆統制に委ねるべきという意味でナショナル・スタンダードということになる。こうした峻別を行った上で、内閣＝文科省を頂点とした教育行政をこれらの組織から解放し、中央教育行政組

組織を創設するとともに、コミュニティレベルの教育行政組織を構築していくことが重要となる。

中央教育行政組織の在り方については、文科省初等中等教育局を廃止し、内閣からの独立性の高い行政委員会として「中央教育委員会（仮称）」を設置することである。この組織の役割は、基礎教育におけるナショナル・スタンダードを調査・研究し、ガイドラインを示すことである。また、基礎教育に関する国の財政責任を確保するために内閣に対して教育予算についての勧告権を持ちそれを積極的に行行使することも役割の一つとなる。中央教育委員会の委員は衆参両院の同意に基づく5名程度の委員会とし、教育の在り方に造詣の深い専門家に加え、基礎教育を担う市町村代表から構成される。当然、事務局が必要となる。以上が新藤の中央教育行政組織構想の概要である。

確かに、特定の個人や特定の政権・政党の政治イデオロギーによる教育・教育行政への介入の阻止という意味での政治的中立性がこの分野には求められ、自治体レベルでは、それが首長への教育行政権限の移譲と行政委員会としての教育委員会の活性化の対立といった形で議論され、かつてないほどの「教育委員会制度論争」を惹起している。しかし、国には国としての役割があることを是認するとすれば、そうした議論が自治体レベルにおける制度改革構想にとどまり、中央政府レベルの制度改革構想へと発展しないことに腑に落ちないものがあるのは新藤ばかりではない。ただ、そうであるにも拘わらず、中央政府レベルの教育行政制度構想論議がなかなか活発化しないのは極めて難しい問題が存在していることを、特に教育行政学者達は知っているからに相違ないとの仮説も成り立つかもしれない。つまり、三権分立を前提とする限り、中央政府における行政権は教育行政に関しても内閣の権限に属し（憲法第65条）、内閣から独立した行政機構の創設はできないのであり（憲法90条に独立に規定されている会計検査院でさえ行政権を支える機構の一部である）、そうであるからには、新たに行政委員会として設置された中央教育行政組織が時の

政権のイデオロギーから自由に教育及び教育行政を展開することは不可能であり、こうした理想を実現しようとする構想はどこかの段階でデッドロックに突き当たる。第二次安倍政権の例を絡めながらももう少し敷衍してみよう。

仮に、文科省が解体され初等中等教育局が所掌する義務教育行政を行政委員会としての中央教育委員会(仮称)が担うことになったとしよう。もちろん、新藤の構想するように、ナショナル・ミニマムとナショナル・スタンダードの峻別は理念的には成立しており、教育行政の具体的執行機関は、主として学校及び児童・生徒・保護者を含むその関係者が担い、その総括的な事務は市町村が、さらに広域的部分については市町村連合又は都道府県が担っているとする。こうした状況において、中央教育委員会の数名の委員は、衆参両院の同意を得た上で、安倍首相によって任命されたとしよう。また、任命された委員は一般的に見て、教育・教育行政のあるべき姿についての知識・経験が極めて豊富であるとともに、市町村の代表委員についてもそれなりの識見を有する者であるとしよう。しかし、現在の自民党一強体制に加え、特に教育に関して自民党に極めて近いイデオロギーを持つ複数の野党の存在を考えると、教育・教育行政に関して識見を有するこれらの中央教育委員会委員それぞれの考える教育・教育行政のあるべき姿はおそらく安倍政権が描く姿と極めて親和性が高いことが推察される(教育・教育行政のあるべき姿は一つではない)ので、安倍政権としては、中央教育委員会委員に自らの政治イデオロギー(新自由主義的イデオロギー及び新保守主義的イデオロギー)を有する委員を選任できていることになる。それは、現に黒田東彦日銀総裁人事や小松一郎内閣法制局長官人事、百田尚樹・本田勝彦・長谷川三千子・中島尚正の各NHK経営委員会委員人事などで見られたことである。また、教育再生実行委員会のような首相直属の審議会の委員選任人事でも同様のことは経験済みである。

かくして、中央教育委員会委員の選任には、その時々の方の政党的力関係

が色濃く反映されることになる。最悪の場合、中央教育委員会自体が安倍政権の政治イデオロギーを「代弁」することになり、政権は、「中立的」という「お墨付き」の名の下に教育行政権の行使を行いやすくなることであろう。

いずれにしても、現在の政治情勢は、比較政治学者のアレンド・レイブハルトのいう合意型民主主義から多数決民主主義へとその移行が進みつつある。⁽²³⁾こうした状況では、新藤の構想も功を奏するとは思えないのである。つまり、新藤の構想は極めて「情況依存的」であるといわなければならない、にわかに賛意を表することには躊躇せざるをえないのである。

【注】

- (1) 西尾勝は、ここで述べたように、「①生存権の保障を国家の責務として受け入れ、②所得の再分配を国家の当然の権能と考え、③景気変動を調節するために市場経済に積極的に介入するようになった国家のことを福祉国家と呼ぶことにしたい」とする(西尾勝(2001)『行政学[新版]』有斐閣、4-8頁)。
- (2) 詳しくは、中嶋哲彦(2013)「新自由主義的国家戦略と教育政策の展開」『日本教育行政学会年報』NO. 39を参照せよ。
- (3) 政治学・行政学で、新公共経営(NPM)を、いわゆるガバナンス(Governance)(共治)の一形態とみなす考え方が主流をなしているのは、こうした文脈からである。しかし、こうした考え方には異論もある。この異論については、たとえば、外川伸一(2011)「ネットワーク型ガバナンスとネットワーク形態のNPM-病院PFIをケース・スタディとして-」『研究年報 社会科学研究(山梨学院大学大学院社会科学研究科)』第31号、47-68頁、さらにこの文献に掲げられた巻末の「参考文献」を参照せよ。
- (4) このことについては、たとえば、外川伸一(2013, 2014)「道州制導入の是非を議論するためのノート(上)(下)」『山梨総合研究所ニューズレター』VOL. 185-1, VOL. 186-1を参照せよ。
- (5) 齋藤諦淳は、文部科学行政の固有性は、「人」を対象とし、かつ、その人の「精神作用」を対象とすることから生起するとし、この「精神作用」は個人の内心の自由を基本とし、権力側からの介入を排除する特性を有するとする。また、この特性から、教育行政固有の専門性が顕現するという(齋藤諦淳(2001)「文部科学行政とプロフェッショナリズム」『日本教育行政学会年報』NO. 27, 3-5頁)。
- (6) 森田朗は、教育行政も国土管理や警察、福祉などが固有の性格をもつと同

様の意味での特殊性をもつに過ぎないとして、教育行政固有の特殊性を相対化する議論を展開しているが(浅野・森田・藤田他 2007: 96-97, 森田の発言)、人の精神作用を対象とする教育に関する行政は、やはり他の領域の行政とは異なる特殊性を持つと言わざるを得ないように思う。そのように考えない場合、ここでいう「国民統合」、「人的資本」の手段として教育が利用されることになる。森田の意見については、浅野史郎・森田朗・藤田英典他(2007)「公開シンポジウムⅡ 公共政策としての教育政策:新しいパラダイムの構築」『教育学研究(日本教育学会)』第74巻第1号を参照。

- (7) 数値的評価ではなくても、教員の「記述」という方法で道徳という教科を評価すれば、その評価には、決められた「基準」による「記述」がなされることになるのは当然である。政策評価又はプログラム評価についてではあるが、C.H.Weissは、「評価(evaluation)とは、プログラムないし政策の改善に貢献するための手段として、外形的(explicit)又は暗黙的(implicit)な基準(standards)の集合と比較し、プログラムないし政策の作動及び／又は成果を体系的にアセスメントすること」と定義しているが(C.H.Weiss(1998)Evaluation, 2nd ed., Prentice-Hall, p. 4)、この定義は教科の「基準」全般についても当てはまる。
- (8) 学習指導要領は、1958年の改訂時から「文部省告示」として全文が官報に掲載され、「法的拘束性」を持つという解釈が打ち出された。学力調査旭川事件の最高裁判決(1976年5月21日)では、学習指導要領は「全体としてはなお全国的な大綱の基準としての性格を持つものと認められ」「全体として見た場合、・・・少なくとも法的見地からは、・・・必要かつ合理的な基準としては認めることができる」とした。この学習指導要領は、2003年改訂から、最低基準(ナショナル・ミニマム)としての位置づけが強調されるようになった(小川正人(2010)『現代の教育改革と教育行政』放送大学教育振興会、第6章)。
- (9) この「公共」という必修科目の導入の提案は、新保守主義的イデオロギーと強く結びついているが、「小さな政府」の思想も前提となっていることから、新自由主義的イデオロギーとも結びついていることが分かる。
- (10) ここでの引用は、新藤宗幸(2005a)「教育行政に問われる『タテ系列』の解体」『都市問題』第96巻第4号からであるが、同趣旨のことは、同(2002)「教育行政と地方分権」『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、同(2005b)「タテの行政系列をどのように認識するのか」『日本教育行政学会年報』NO. 31、同(2013)『教育委員会—何が問題か』岩波新書などにも見られるので参照せよ。なお、こうした「タテ系列」を論じる際、新藤は、一般的にこれに「政権」を明示的に加えることはほとんどない。しかし、新藤宗幸(2013)では、「政権・文科省」という表記もなされている。「政権」を加えるか否かは、別の重要な問題も含んでいることに留意しておきたい。
- (11) ここでいう世界大学ランキングは、いくつかの機関が公表しているが、それは主として自然科学系に重点を置いたランキングであり、社会科学系・人文科学系は軽視されている。なぜなら、自然科学系の学問は比較的「制度化」

(institutionalization)が進んでいるのに対し、それぞれの国の特殊事情を背景に成立している社会科学系・人文科学系の学問は「制度化」が困難であるため、比較の「基準」を設定することが困難だからである。大学ランキングを見る際、われわれはこうした点に留意する必要がある。

- (12) 東京都教育委員会は、全公立学校への導入としては都道府県で初めて、2014年度から小学校高学年の算数と中学校の数学について、習熟度別授業を導入する方針を固めたという(『朝日新聞』2013年10月25日)。今後、こうした取り組みが拡大することは必至である。しかし、こうした取り組みが「格差の固定化」や「格差の負のスパイラル」につながり得ることを忘却してはならない。
- (13) このうち、いくつかの「事件」については、後の節で取り上げることになるが、これらに対する文科省の対応も「及び腰」であるのは、これらの首長と文科省のイデオロギーが基本的に一致しているからである。たとえば、全国学力・学習状況調査の学校別成績を教育委員会の判断で公表可能と、従来の考え方を改めた(2013年11月29日)ことも、その証左である。学校別平均正答率の一覧公表禁止といった条件は、両者のイデオロギーが一致していることを隠蔽するための手段に過ぎないといえよう。
- (14) 小川正人は、総合雑誌に掲載した論文で、まさに今回の「答申」の骨子となる教育委員会制度改革案を提言している(小川正人(2012)「教育委員会は再生できるか—民主的システムを取り戻すために」『世界』5月号)。
- (15) 小川正人(2006)『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性』岩波書店、125-141頁。教育委員会の「独立性」と「自立性」のこれまで以上の保障の前提という文言は、133-134頁に出てくる。
- (16) たとえば、注10)に掲げた新藤の一連の文献や伊藤政次(2002)「教育委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想4 機構』岩波書店、同(2006a)「教育委員会必置制の廃止に向けて」『月刊自治フォーラム』7月号、同(2006b)「教育委員会制度改革の視座と展望—教育委員会必置論を超えて」『国際文化研修』VOL.52、同(2007)「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点」『都市問題』第98巻第7号、森田朗(2005)「地方分権と教育改革」八代尚宏編『官製市場』改革』日本経済新聞社などを参照。なお、同じ行政学者でも、今井照は、こうした考えに反対を唱えている。今井照(2005)「首長部局による教育政策のリスクと可能性—自治体教育機構の市民自治型再構築に向けて」『月刊ガバナンス』NO. 46。筆者も、現在の形での首長部局における教育行政執行に基本的に反対の立場である。これについては、たとえば、外川伸一(2013)「特定目的政府としての『教育政府』の提唱」『大学改革と生涯学習(山梨学院生涯学習センター紀要)』第17号を参照せよ。
- (17) 前掲、小川正人(2006)、143-144頁。
- (18) ここでは、首長の諮問機関である教育委員会に、教育に関する大綱の方針の案を提出する際、通常の稟議過程をたどるように記述したが、実際には各段階での会議や打ち合わせ、さらには教育長レク、首長レクなどを経て案が決定し

ていくことになるものと思われる。起案書が作成されるか否かは、全く重要ではない。稟議制については、注1)に掲げた西尾勝(2001)の第16章を参照せよ。なお、「レク」とは行政実務用語で、下の職位にある者から上の職位にある者に、ある重要「案件」についてその重要点を説明することをいう。こうした「レク」では、何をもって重要点とするか否かは、(当然、政治的争点も含めて)下位にある職位の判断によるので、その出来不出来は当該下位職人事にも一般的に影響を与えるとされる。

- (19) 堀和郎は、「教育委員会制度＝地方教育行政制度というのではなく」、現行では一つの選択肢としてこの枠組が採用されているに過ぎず、「教育行政を首長部局に一元化することも将来の選択肢としてありうる」。「教育委員会制度を絶対化してはいけない」と述べている(堀和郎(2011)「分権時代における市町村教育委員会の課題—教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究から—」『筑波大学教育学系論集』NO. 35, 116頁)。また、ここまで明確ではないが、首長部局における教育行政の可能性を示唆するものに、村上祐介(2011)「大阪府における教育関連条例と教育委員会制度の課題」『季刊教育法』NO. 170, 同(2012)「教育目標は誰が決めるのか—教育と政治の関係をめぐる課題」教育科学研究会編、中田康彦・佐貫浩・佐藤広美編著『大阪「教育改革」が問う教育と民主主義』かもがわ出版、などがある。
- (20) ただし、村上祐介は民主党政権と自民政権における政権交代とその教育政策の変化について内容面と政策過程に分けて、また、理論的レベルではあるが政策の安定・変化の側面について政治的要因と制度的要因に分けて、示唆的な議論を展開している(村上祐介(2013)「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』NO. 39)。
- (21) 以下の2段落の記述は、前掲、新藤宗幸(2013)の特に、第5章に依っている。なお、他の章でもこの記述に密接に関連する議論がなされていることに留意されたい。
- (22) 新藤の場合、意識してか、あるいは無意識的にかは必ずしも明確ではないが、本稿の文脈からいっても、内閣、場合によっては政権と、文科省とを切断して考えることが極めて重要である。明治期において皇国史観を植え付けることを先頭に立って実践してきた文部省と現在の文科省とを同列に扱ってはならないといえよう。
- (23) 前掲、村上祐介(2013)、47頁。

【参考文献】

- (1) 浅野史郎・森田朗・藤田英典他(2007)「公開シンポジウムⅡ 公共政策としての教育政策：新しいパラダイムの構築」『教育学研究(日本教育学会)』第74巻第1号
- (2) 伊藤政次(2002)「教育委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の

構想4 機構』岩波書店

- (3) 伊藤正次 (2006a)「教育委員会必置制の廃止に向けて」『月刊自治フォーラム』7月号
- (4) 伊藤正次 (2006b)「教育委員会制度改革の視座と展望—教育委員会必置論を超えて」『国際文化研修』VOL.52
- (5) 伊藤正次 (2007)「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点」『都市問題』第98巻第7号
- (6) 今井照 (2005)「首長部局による教育政策のリスクと可能性—自治体教育機構の市民自治型再構築に向けて」『月刊ガバナンス』NO. 46
- (7) C.H.Weiss(1998)Evaluation, 2nd ed., Prentice-Hall
- (8) 小川正人 (2006)『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性』岩波書店
- (9) 小川正人 (2010)『現代の教育改革と教育行政』放送大学教育振興会
- (10) 小川正人 (2012)「教育委員会は再生できるか—民主的システムを取り戻すために」『世界』5月号
- (11) 齋藤諦淳 (2001)「文部科学行政とプロフェッショナリズム」『日本教育行政学会年報』NO. 27
- (12) 新藤宗幸 (2002)「教育行政と地方分権」『分権改革の新展開に向けて』日本評論社
- (13) 新藤宗幸 (2005a)「教育行政に問われる『タテ系列』の解体」『都市問題』第96巻第4号
- (14) 新藤宗幸 (2005b)「タテの行政系列をどのように認識するのか」『日本教育行政学会年報』NO. 31
- (15) 新藤宗幸 (2013)『教育委員会—何が問題か』岩波新書
- (16) 外川伸一 (2011)「ネットワーク型ガバナンスとネットワーク形態のNPM—病院PFIをケース・スタディとして—」『研究年報 社会科学研究 (山梨学院大学大学院社会科学研究科)』第31号
- (17) 外川伸一 (2013)「特定目的政府としての『教育政府』の提唱」『大学改革と生涯学習 (山梨学院生涯学習センター紀要)』第17号
- (18) 外川伸一 (2013, 2014)「道州制導入の是非を議論するためのノート(上)(下)」『山梨総合研究所ニューズレター』VOL. 185-1, VOL. 186-1
- (19) 中嶋哲彦 (2013)「新自由主義的国家戦略と教育政策の展開」『日本教育行政学会年報』NO. 39
- (20) 西尾勝 (2001)『行政学 [新版]』有斐閣
- (21) 堀和郎 (2011)「分権時代における市町村教育委員会の課題—教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究から—」『筑波大学教育学系論集』NO. 35
- (22) 村上祐介 (2011)「大阪府における教育関連条例と教育委員会制度の課題」『季刊教育法』NO. 170
- (23) 村上祐介 (2012)「教育目標は誰が決めるのか—教育と政治の関係をめぐる

課題」教育科学研究会編、中田康彦・佐貫浩・佐藤広美編著『大阪「教育改革」が問う教育と民主主義』かもがわ出版

(24) 村上祐介 (2013)「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』NO. 39)

(25) 森田朗 (2005)「地方分権と教育改革」八代尚宏編『「官製市場」改革』日本経済新聞社

(追記)

本稿の脱稿は1月初めである。新聞報道やNHKインターネット等によると(『朝日新聞』2014年1月29日, 同2月14日, 2月15日, 2月19日, <http://www3.nhk.or.jp/news/html>), 教育委員会制度改革については、その後、1月16日に自民党の教育制度のあり方を議論する小委員会(渡海紀三郎委員長=元文科大臣)での議論が開始され、13日には首長による政治主導の教育を目指す教育委員会制度の見直し原案をまとめ、下村文科大臣と協議がなされた。翌14日、安倍政権は、この原案を大筋で了承し、今通常国会に教育委員会制度見直しに係る関連法案を提出する方針を決定した。その後、政治主導の教育委員会改革に慎重な公明党との協議修正を経て、見直し案は2月18日に自民党小委員会で正式に了承された。

本稿との関連で、中教審答申と大きく変わった点は、主として次の点である。①教育委員会は教育行政の執行機関とする。②教育委員会に、教育長と教育委員長を一本化した常勤の「新教育長」(仮称)を置く(この新教育長は、当初「代表教育委員」という名称であった)。任期は2年。③首長は、議会の同意を得て、新教育長を任命かつ罷免できる。④教育委員会の外に首長が主宰する「総合教育施策会議」(仮称)を設置し、教育行政の「大綱的な方針」を決定する。この構成員には教育委員のほかには有識者なども加わる。⑤首長は、執行機関である教育委員会に対し、緊急時に要求を行うことができる。⑥教科書採択等に対する是正措置要求やいじめ再発防止のための原因解明の指示など、国の関与を強化するなどである。安倍政権は、これらをその内容とする法案を今通常国会(できれば3月)に提出する予定である。

教育委員会制度がこのように改正されようと、筆者が本稿で論じたことの本質は基本的に変わらないことに留意されたい(2014年3月1日)。